

appréhendant systématiquement des catégories de produits selon des critères objectifs appliqués indépendamment de l'origine des produits.

Une charge qui frappe un produit importé d'un autre État membre, alors même qu'il n'existe pas de produit national identique ou similaire, ne constitue pas, de ce seul fait, une taxe d'effet équivalent, et peut constituer une imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité si elle répond aux conditions susmentionnées, et si la catégorie des produits appréhendée comprend une vaste pluralité de

produits déterminés par des critères généraux et objectifs.

3. La distinction opérée par une législation nationale entre un contrôle sanitaire général qui est à la charge des contribuables, et des contrôles sanitaires dits particuliers, dont les frais d'analyse pour certains produits alimentaires sont à la charge des entreprises concernées, ne constitue pas, en elle-même, un critère suffisamment précis ni surtout objectif pour fonder un système général de redevances intérieures au sens de l'article 95 du traité.

Dans l'affaire 158/82,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Johannes Buhl, conseiller juridique au service juridique de la Commission, en qualité d'agent, assisté de M. Thomas van Rijn, membre du service juridique de la Commission, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Oreste Montalto, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DE DANEMARK, représenté par M. Lauridis Mikaelson, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès le chargé d'affaires ad interim, M. Ib Bodenhagen, conseiller ministériel à l'ambassade du Danemark, 11b, boulevard Joseph-II, à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 13 du traité CEE en percevant une redevance pour contrôle sanitaire lors de l'importation d'arachides et de produits à base d'arachides en provenance d'autres États membres,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, T. Koopmans et K. Bahlmann, présidents de chambre, P. Pescatore, A. O'Keeffe, G. Bosco et O. Due, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Le royaume de Danemark a interdit, par l'arrêté n° 7, du 7 janvier 1971 du ministère de l'intérieur, la vente ou la cession d'arachides et de produits à base d'arachides dans lesquels l'aflatoxine est décelée en quantités appréciables. L'importation au Danemark de ces produits en provenance d'autres États membres (ainsi que de pays tiers) est subordonnée à un contrôle sanitaire systématique comportant un prélèvement d'échantillons et une analyse de laboratoire. Cependant, le directeur de l'Institut public des denrées alimentaires peut agréer un certificat d'analyse établi par un laboratoire étranger sur la base d'un échantillon prélevé et analysé dans ce pays.

Le contrôle sanitaire susmentionné est effectué par un laboratoire privé danois désigné par le directeur de l'Institut public des denrées alimentaires. Selon l'arrêté précité, l'importateur doit payer à ce laboratoire une redevance pour l'exécution du contrôle. Celui-ci a pour objet de constater que le lot d'arachides concerné ne renferme pas de l'aflatoxine, substance nocive pour la santé des personnes, qui est produite par certains groupes de champignons.

Ces champignons produisent en quantité importante une substance toxique dénommée aflatoxine, lorsque les conditions requises de chaleur et d'humidité sont réunies. Ils constituent donc potentiellement un danger de contamination des produits alimentaires, pour des raisons climatiques, notamment de ceux originaires des zones tropicales et subtropicales. Selon le gouvernement danois, ce sont notamment les arachides et les produits à base d'arachides qui constituent le groupe de produits présentant le

plus haut risque d'intoxication par l'aflatoxine et pour lequel le risque est vérifié le plus souvent. L'aflatoxine étant comptée parmi les substances cancérigènes les plus actives, même à une très faible dose, le gouvernement danois estime que la moindre contamination des aliments par l'aflatoxine est absolument inacceptable. Il s'appuie, pour ce système de contrôle que la Commission n'a pas mis en cause jusqu'à présent, sur les dispositions de l'article 36 du traité CEE. Le Danemark lui-même ne cultivant pas d'arachides, celles-ci sont principalement importées d'Allemagne, du Royaume-Uni et des Pays-Bas, en dehors des importations directes des États-Unis, des Indes et de la Chine. Dans les autres États membres, il n'existe pas, selon le gouvernement danois, de contrôle obligatoire du même caractère. Au Danemark, les arachides sont employées essentiellement à la confection de «snacks» (arachides décortiquées), d'arachides sucrées, ainsi que de cacahuètes grillées et salées. Ce type de consommation s'applique à plus de 90 % de l'ensemble des importations. Le reliquat des importations est utilisé en partie aux fins de la production d'huile d'arachides et en partie à un usage ménager (beurre de cacahuètes).

Selon un tableau de l'ensemble des importations, fourni par le gouvernement danois, un volume de 260 000 kg des produits concernés, sur un total d'importations de 8,5 millions de kg avait été refusé à l'importation entre 1975 et 1981. Les quantités refusées varient fortement d'année en année, dans certaines années l'aflatoxine était décelée dans une partie de 10 % de l'ensemble des importations.

Le montant des frais d'analyse et de prise d'échantillons à payer aux laboratoires danois pour les contrôles effectués, qui sont à la charge de l'importateur, n'est

pas fixé par l'État, mais par les laboratoires eux-mêmes, sans qu'ils aient à solliciter d'agrément de l'autorité publique, et doit être payé directement au laboratoire. Ce montant peut varier selon les lots puisqu'il dépend du temps consacré à l'analyse nécessaire. En cas d'exécution forcée, la créance est considérée comme une créance normale de droit privé.

Par lettre du 28 février 1980, la Commission a engagé à l'encontre du Danemark la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE. Elle a informé le gouvernement danois que la redevance en cause serait à considérer comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane interdite par les articles 9 et suivants du traité. Conformément à l'article 169 du traité, la Commission a invité le gouvernement danois à lui faire parvenir ses observations éventuelles dans un délai de deux mois après réception de ladite lettre.

Le gouvernement danois a répondu par lettre du 8 juillet 1980 de la représentation permanente du Danemark auprès des Communautés européennes, dans laquelle il a fait valoir que la redevance en question devait être considérée comme une imposition intérieure, et qu'elle est imposée sur tous les produits concernés, quelle que soit leur origine. Il ne s'agirait donc pas d'imposer aux produits une charge pécuniaire lors de leur passage de la frontière.

La Commission étant arrivée à la conclusion que la redevance aurait pour seul but de mettre les frais d'un contrôle spécifique appréhendant exclusivement les importations des produits concernés à la charge des importateurs, a envoyé au royaume de Danemark, par lettre du 14 septembre 1981, un avis motivé du

3 septembre 1981. Elle y a émis l'avis que le royaume de Danemark, en percevant une redevance pour contrôle sanitaire lors de l'importation d'arachides et de produits à base d'arachides en provenance d'autres États membres, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 13 du traité CEE.

Conformément à l'article 169, deuxième alinéa, du traité, la Commission a invité le gouvernement danois à prendre les mesures nécessaires afin de se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois.

Dans sa réponse, par lettre du 8 décembre 1981 de la représentation permanente du Danemark, le gouvernement danois a maintenu son point de vue selon lequel la redevance en cause doit être considérée comme une imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité. En plus, il a précisé qu'il ne s'agit pas, de son avis, d'une taxe fixée par l'État au profit de l'État, mais d'un paiement au bénéfice du laboratoire effectuant l'analyse prescrite.

La Commission a introduit le présent recours, qui a été enregistré au greffe de la Cour le 26 mai 1982.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- 1) constater que le royaume de Danemark, en imposant une redevance pour contrôle sanitaire à l'importation d'arachides et de produits à base d'arachides en provenance des autres États membres, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 13 du traité instituant la Communauté économique européenne;
- 2) condamner le royaume de Danemark aux dépens.

Le *royaume de Danemark* conclut:

- 1) au rejet du recours comme non fondé,
- 2) à la condamnation de la Commission aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties

Dans sa requête, la *Commission* fait valoir que la redevance pour le contrôle sanitaire d'arachides et de produits à base d'arachides instituée au Danemark par l'arrêté du 7 janvier 1971 constituerait une taxe d'effet équivalant à des droits de douane au sens des articles 9 et 13 du traité CEE. L'interdiction visée dans ces articles s'appliquerait, selon la jurisprudence de la Cour, à toute charge pécuniaire, unilatéralement imposée, quelles que soient son application et sa technique, frappant des marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, alors même qu'elle ne serait pas perçue au profit de l'État. Ces critères seraient remplis en l'espèce.

La redevance en cause ne pourrait être justifiée que par deux raisons, premièrement en ce qu'elle constituerait la rémunération d'un service effectivement rendu à l'importateur, d'un montant proportionné audit service, ou deuxièmement, en ce qu'elle constituerait une partie d'un régime général d'impositions intérieures appréhendant systématiquement des catégories de produits selon des critères objectifs appliqués indépendamment de l'origine des produits. Cependant, ces conditions ne seraient pas remplies en l'espèce.

D'une part, la redevance ne constituerait pas la rémunération d'un service effectivement rendu à l'importateur parce qu'elle ne serait la contrepartie d'aucun avantage individuel conféré à l'importa-

teur. En effet, le contrôle sanitaire serait instauré pour la sauvegarde de l'intérêt public et de la protection de la santé, tâches incombant aux autorités publiques. Aussi, un tel contrôle ne pourrait pas être considéré comme un avantage individuel pour l'importateur parce que l'importation et la commercialisation des produits sur le marché d'un autre État membre serait un droit conféré par le traité et ne dépendrait pas d'une appréciation des autorités nationales. Donc, l'autorisation accordée à l'importateur de commercialiser ses produits au Danemark sur base du contrôle sanitaire ne constituerait pas non plus un service rendu audit importateur justifiant éventuellement la perception d'une redevance en tant que rémunération appropriée.

En ce qui concerne la possibilité pour l'importateur d'éviter le contrôle sanitaire au Danemark en produisant un certificat d'analyse établi par un laboratoire étranger, la Commission estime qu'une telle possibilité ouvrirait une option plutôt théorique dans la mesure où, l'expédition des arachides n'étant pas subordonnée à un contrôle sanitaire dans tous les États membres, un tel contrôle ne pourrait y avoir lieu qu'à la demande expresse de l'exportateur ou de l'importateur intéressé, qui n'aurait cependant pas d'intérêt à demander ce contrôle dont les coûts seraient en tout cas à sa propre charge.

Par ailleurs, la Commission fait valoir que la faculté qu'aurait l'administration danoise, d'octroyer de façon discrétionnaire une exemption dans certains cas particuliers, n'ôterait pas à la redevance son caractère obligatoire dans tous les autres cas. Or, la libre circulation des marchandises serait un principe dont l'exercice ne saurait dépendre d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une tolérance de l'administration nationale.

D'autre part, la Commission fait valoir que la redevance ne relèverait pas non plus d'un système général de redevances intérieures du fait que la réglementation en question prévoirait seulement le contrôle sanitaire des arachides et des produits à base d'arachides et la redevance y attenante. La législation danoise ne connaîtrait d'ailleurs pas de régimes analogues pour d'autres catégories de produits d'alimentation. Dans ces conditions, la Commission estime que la redevance ne pourrait constituer une imposition intérieure au sens de l'article 95 parce qu'elle ne ferait pas partie d'un régime général de redevances intérieures au sens de la jurisprudence de la Cour, mais aurait pour seul but de mettre à la charge des importateurs les frais d'un contrôle spécifique exclusivement applicable aux importations d'arachides et de produits à base d'arachides.

Le *gouvernement danois* oppose, dans son mémoire en défense, que la redevance en question ne constituerait pas une taxe d'effet équivalant à des droits de douane, comme soutenu par la Commission, mais s'intégrerait dans un système général d'impositions intérieures appréhendant systématiquement des catégories de produits selon des critères objectifs, quelle que soit leur origine. Le *gouvernement danois* ajoute que la caractéristique essentielle de la taxe d'effet équivalant à un droit de douane serait qu'elle frappe spécifiquement le produit importé en tant que tel, à l'exclusion du produit national similaire, alors qu'une imposition intérieure frappe à la fois les produits importés et les produits indigènes. Cela résulterait de plusieurs arrêts de la Cour.

Selon la jurisprudence de la Cour, des redevances perçues en raison d'un contrôle sanitaire pourraient être légalement perçues à charge des producteurs ou des importateurs si le paiement est exigé indistinctement des importateurs et des producteurs nationaux, à savoir si la

taxe relève d'un régime général de redevances intérieures dont les effets ne seraient ni formellement ni foncièrement discriminatoires. Dans ces conditions, il appartiendrait en principe aux autorités nationales de choisir si les droits de contrôle sanitaire doivent être payés par les importateurs/les producteurs (c'est-à-dire en dernière instance par les consommateurs) ou par la collectivité. Même si la protection de la santé humaine incombait aux autorités publiques, il n'en résulterait pas que les frais liés aux contrôles requis soient nécessairement pris en charge par le Trésor public.

D'ailleurs, le gouvernement danois expose qu'il s'agirait en l'espèce non d'une taxe au sens propre du terme, mais de frais occasionnés par l'analyse des produits concernés, dont le paiement et les modalités de recouvrement concerneraient non l'État mais seules les parties privées intéressées.

Il estime que la Commission n'aurait pas prouvé à suffisance, dans sa requête, que les frais litigieux seraient à classer en tant que taxes d'effet équivalant à des droits de douane. Certes, tant qu'il existe un produit national identique ou comparable, les critères pour l'application de l'article 9 du traité seraient simples, mais ils deviendraient plus difficiles à appliquer, dès lors qu'il n'existe pas un produit national identique ou comparable. Or, la Cour n'ayant pas encore statué définitivement sur cette question, la présente affaire ne saurait être appréciée de manière certaine sur la base de la jurisprudence existante, mais devrait donner lieu à la fixation, par la Cour, de nouveaux critères permettant de présumer, dans certaines conditions, d'une « imposition interne de bonne foi ».

Selon le gouvernement danois, la Cour n'aurait, à ce jour, pas précisé ce qu'on devrait entendre par un système « général » de redevances intérieures. Elle n'aurait en particulier pas indiqué de critères tendant à la délimitation des « catégories » de produits à l'égard desquelles la redevance devrait uniformément s'appliquer. C'est-à-dire, il pourrait être nécessaire de poser la question hypothétique de savoir si les autorités publiques nationales auraient formé l'imposition en question de la même façon en présence d'une production indigène, question à laquelle il devrait être répondu en l'espèce par l'affirmative.

Finalement, le gouvernement danois fait valoir qu'il ne s'agirait pas, dans le cas des arachides et des produits à base d'arachides de produits alimentaires dans la mesure où ces produits seraient consommés essentiellement comme « snacks ». Ceux-ci constitueraient une propre catégorie de produits, autre que les produits alimentaires, pour laquelle il serait parfaitement légitime que les frais liés à la constatation de leur caractère éventuellement nocif au regard de la santé des consommateurs seraient supportés par les opérateurs privés, ce qui serait d'ailleurs la règle générale en matière de contrôle des produits industriels.

Dans son mémoire en réplique, la Commission insiste sur le fait que la caractéristique essentielle d'une taxe d'effet équivalent, selon la jurisprudence de la Cour, serait qu'elle est unilatéralement imposée et frappe les marchandises en raison uniquement du franchissement de la frontière. Ni son appellation, ni la technique de son recouvrement, ni l'existence d'un effet discriminatoire, ni son paiement à l'État ne seraient décisifs. Or, la Commission aurait déjà montré dans son recours que les deux conditions posées seraient remplies puisque l'obliga-

tion pour l'importateur d'acquitter les frais afférents au régime de contrôle sanitaire des arachides résulterait expressément de l'arrêt du 7 janvier 1971 et les frais se rapporteraient directement au contrôle sanitaire.

De l'avis de la Commission, la question décisive en l'espèce est de déterminer dans quelles circonstances une redevance pour contrôle sanitaire effectué seulement à l'égard de produits importés en l'absence d'une production nationale similaire (en raison de facteurs climatiques) pourrait être considérée comme partie d'un régime général d'impositions intérieures appréhendant systématiquement des catégories de produits selon des critères objectifs appliqués indépendamment de l'origine desdits produits. Bien que le problème soulevé ne pourrait être résolu sur la base de la jurisprudence existante, celle-ci pourrait cependant fournir des précisions très utiles pour déterminer si une telle redevance relève ou non d'un système général d'impositions intérieures. Par ailleurs, il conviendrait de situer la redevance en question dans l'ensemble du système dont elle relèverait logiquement, c'est-à-dire le contrôle sanitaire des denrées alimentaires en général. Tout en admettant qu'en l'espèce il s'agisse d'une redevance de caractère tout à fait spécifique, la Commission conteste la thèse que chaque redevance perçue pour un contrôle sanitaire des produits importés et instaurée sur la base de la loi sur les denrées alimentaires pourrait constituer un régime général propre d'impositions intérieures, et rejette l'argument du gouvernement danois, selon lequel la redevance litigieuse pourrait être considérée comme étant imposée «de bonne foi».

Le *gouvernement danois* insiste, dans son mémoire en duplique, sur le fait que les

États membres auraient la faculté de choisir qui du Trésor public ou des consommateurs devrait supporter les frais occasionnés par le contrôle sanitaire, et cela au moins aussi longtemps que le droit communautaire n'en dispose pas autrement. La Commission aurait évité délibérément cette question dans sa réplique, tout comme elle aurait évité de répondre à l'argument qu'il s'agirait en l'espèce du paiement de frais et non pas d'une véritable taxe.

Le gouvernement danois conteste que les produits en cause seraient frappés d'une taxe du seul fait qu'ils franchissent la frontière, et estime que de toute manière les débours imposés ne seraient pas d'une importance telle qu'ils puissent compromettre la libre circulation des marchandises. En outre, la jurisprudence de la Cour montrerait bien qu'une taxe peut constituer une imposition intérieure même en l'absence de production nationale. Il n'y aurait aucune raison de favoriser des produits importés au seul motif qu'il n'existe aucun produit national comparable susceptible d'être protégé. Le critère avancé ne serait pas exclusif, et la taxe pourrait également être conforme au traité pour d'autres raisons.

En ce qui concerne le groupe de produits pertinents, le gouvernement danois fait valoir qu'il faudrait le déterminer en considération des risques afférents aux différents produits. Il n'y aurait pas la moindre raison d'inclure d'autres produits alimentaires dans le groupe en question, puisqu'en général les produits alimentaires ne comporteraient pas le même risque d'intoxication par l'aflatoxine que les produits d'arachides.

Sur les questions posées par la Cour

Par lettre du 7 avril 1983, le gouvernement du royaume de Danemark a répondu aux questions posées par la Cour. A la première question posée, à savoir de quelle manière sont fixés les frais découlant des contrôles sanitaires effectués sur d'autres produits alimentaires au Danemark, le gouvernement danois répond en renvoyant, en premier lieu, aux dispositions de la loi n° 310 du 6 juin 1973 relatives (entre autres) aux produits alimentaires, loi qui serait complétée par une série d'autres dispositions législatives réglementant le contrôle sanitaire effectué sur certaines catégories de produits alimentaires particuliers. Le contrôle sanitaire général qui y est prévu serait effectué par les autorités communales au moyen, d'une part, des inspections dans les entreprises et les commerces, et, d'autre part, des examens d'échantillon. Les frais de ce contrôle seraient couverts par les impôts locaux. Par contre, les frais pour les contrôles particuliers, prévus aux articles 18 et 41 de ladite loi, pour certains produits alimentaires spéciaux ou particulièrement dangereux, seraient supportés par les entreprises selon des modalités déterminées par les ministères compétents, de telle sorte que les dépenses ne retombent pas sur la société mais, au contraire, frappent uniquement les prix des marchandises. Les arrêtés pris en application des dispositions susmentionnées concerneraient des produits avec certains additifs ainsi que les arachides et les noix du Brésil. En outre, certains produits seraient soumis, par une loi spéciale, à un contrôle sanitaire et qualitatif d'État au niveau de la production et du commerce en gros, comme la margarine, les volailles, les poissons et les produits à base de poisson, les œufs et les produits à base d'œufs, le lait et les produits laitiers. Ces lois autoriseraient à faire supporter aux producteurs ou importateurs les frais des contrôles particuliers,

possibilité qui serait utilisée pour la plupart des produits.

Par ailleurs, le gouvernement danois renvoie à la loi n° 340 relative aux aliments pour animaux qui permet un contrôle étatique de la teneur maximale en aflatoxine des aliments et mélanges pour animaux et prévoit que les frais des contrôles sont couverts par des taxes.

En ce qui concerne la deuxième question, à savoir dans quelles circonstances le Danemark reconnaît les analyses effectuées par les laboratoires d'autres États membres concernant les produits de même type, le gouvernement danois a répondu que ces analyses seraient reconnues «sous certaines conditions», mais qu'il serait impossible de préciser lesdites conditions d'une façon générale, et qu'il conviendrait de ne retenir que quelques éléments de principe, tels que les analyses doivent être effectuées par un laboratoire indépendant d'une manière présentant toute garantie permettant d'éviter que de nouvelles circonstances importantes quant à la valeur de l'échantillon surviennent après l'analyse.

A la troisième question, à savoir quels sont les autres produits soumis au même régime, le gouvernement danois a répondu que le système de contrôle des arachides constituerait une expression du principe général en vigueur au Danemark et serait appliqué de manière identique à une série de produits alimentaires importés ou produits au Danemark.

IV — Procédure orale

A l'audience du 5 mai 1983, la Commission, représentée par M. Johannes Føns Buhl, et le royaume de Danemark, repré-

senté par M. Laurids Mikaelson, ont été entendus en leurs plaidoiries.

Le gouvernement danois a déposé à l'audience une note du 22 janvier 1980 concernant la «perception de redevances dans le cadre du contrôle des denrées alimentaires au Danemark».

A la demande de la Cour, le représentant du gouvernement danois a précisé plusieurs points de la thèse danoise, notamment en ce qui concerne la distinction entre le contrôle ordinaire, fait par les autorités locales, et le contrôle particulier, conformément à l'article 41 de la loi sur les denrées alimentaires, fait au niveau de l'État, distinction qui ne porterait pas exclusivement sur l'ampleur du risque, mais également sur la nécessité ou non d'un contrôle particulier en raison

des circonstances pertinentes. Tandis que les frais du contrôle ordinaire seraient à la charge des collectivités locales, ceux du contrôle particulier seraient supportés par le producteur danois et l'importateur. Dans la mesure où les frais de contrôle seraient à la charge de l'importateur, une facture lui serait adressée reflétant les frais afférents au travail de contrôle concret auxquels serait ajouté la TVA. Tous les produits finis à base d'arachides seraient soumis à un contrôle particulier systématique, sauf l'huile d'arachides qui ne contient pas d'aflatoxine. Les aliments pour les animaux seraient contrôlés de la même façon et les frais des contrôles seraient à la charge des producteurs danois ou des importateurs.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 5 juillet 1983.

En droit

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 mai 1982, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater qu'en percevant une redevance pour contrôle sanitaire lors de l'importation d'arachides et de produits à base d'arachides en provenance d'autres États membres, le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 13 du traité CEE.
- 2 Par arrêté n° 7 du 7 janvier 1971 du ministre de l'intérieur, le gouvernement danois a interdit la vente et la cession au Danemark de denrées alimentaires contenant des arachides et des produits à base d'arachides renfermant de l'aflatoxine en quantité décelable. Simultanément, l'arrêté a soumis l'importation des arachides et de certains produits d'arachides à une autorisation administrative lorsqu'ils sont destinés à être vendus comme denrées alimentaires ou à être utilisés pour la fabrication de denrées alimentaires. Cette autorisation n'est accordée que sur production d'un certificat d'analyse émis

par un laboratoire danois sur la base d'un contrôle sanitaire systématique destiné à mettre en évidence que la marchandise ne contient pas d'aflatoxine en quantité décelable et comportant à cette fin un prélèvement d'échantillons et une analyse en laboratoire.

- 3 L'aflatoxine faisant partie des substances cancérigènes les plus actives même à très faibles doses, la Commission a admis que le contrôle ainsi effectué était justifié au titre de l'article 36 du traité.
- 4 Le laboratoire danois qui doit effectuer l'analyse est désigné par le directeur de l'Institut national des denrées alimentaires du Danemark. Cependant, celui-ci peut dans certaines circonstances homologuer un certificat d'analyse établi par un laboratoire étranger sur la base d'un échantillon prélevé et analysé dans ce pays.
- 5 L'arrêté précité prévoit dans son article 5, paragraphe 3, que les frais d'analyse et de prise d'échantillons sont à charge de l'importateur.
- 6 Il est constant qu'il n'existe pas une production d'arachides au Danemark.
- 7 La loi danoise qui est à la base de l'arrêté précité établit un double régime pour le contrôle des denrées alimentaires. Son article 44 prévoit un contrôle sanitaire général qui est effectué par les autorités communales et dont les frais sont couverts par des impôts locaux; en revanche, l'article 41 autorise le ministre compétent à imposer, par arrêté, des contrôles sanitaires particuliers pour certains produits alimentaires spéciaux; dans ce cas, les frais d'analyse en laboratoire sont à la charge des entreprises concernées. S'y ajoute une série de lois spéciales qui soumettent certains autres produits alimentaires à un contrôle sanitaire et qualitatif au niveau de l'État dont les frais sont supportés par les producteurs et importateurs, en tout cas pour la plupart des produits, à savoir la margarine, les volailles, les poissons, les œufs et le lait ainsi que les produits dérivant de ces produits.
- 8 En application de l'article 41 de la loi sur les denrées alimentaires, le gouvernement danois a pris une série d'arrêtés concernant, d'une part, des additifs aux produits alimentaires et, d'autre part, des produits qui sont considérés comme présentant un risque particulier par leur nature même, à savoir les noix du Brésil et les arachides.

- 9 La Commission fait valoir que la charge en question devrait être considérée comme une taxe d'effet équivalant à un droit de douane interdite par les articles 9 et 13 du traité CEE, conformément à la jurisprudence de la Cour, puisqu'il s'agirait d'une charge pécuniaire, unilatéralement imposée, frappant les marchandises importés pour la seule raison qu'elles franchissent la frontière.
- 10 Bien qu'il ne s'agisse pas d'un droit de douane proprement dit et bien qu'elle ne soit pas perçue au profit de l'État, la redevance ne pourrait pas être justifiée par le fait qu'il s'agirait d'une rémunération d'un service effectivement rendu à l'importateur, puisque le contrôle sanitaire ne serait pas instauré dans l'intérêt individuel, mais pour la sauvegarde de l'intérêt public et de la protection de la santé humaine.
- 11 Par ailleurs, la Commission observe que la redevance en question ne saurait échapper à l'interdiction des articles 9 et 13 du traité, au motif qu'elle relèverait d'un système général d'impositions intérieures au sens de l'article 95 du traité. En effet, en l'absence de produits nationaux identiques ou similaires, une redevance sur les produits importés ne pourrait être considérée comme une imposition intérieure que dans le cas où elle ferait partie «d'un régime général de redevances intérieures appréhendant systématiquement des catégories de produits selon des critères objectifs appliqués indépendamment de l'origine des produits» (arrêt du 3. 2. 1981, Commission/France, 90/79, Recueil p. 283, «Reprographie»). Or, en l'espèce, la redevance en cause serait exclusivement applicable aux importations d'arachides et de produits à base d'arachides.
- 12 En revanche, le gouvernement danois conteste que la charge en cause constitue une véritable taxe, fixée par l'État. Il s'agirait au contraire du paiement du prix de l'analyse en laboratoire qui serait fixé par le laboratoire lui-même en fonction des coûts de l'analyse. Même si elle devait être considérée comme une taxe, cette redevance ne constituerait pas une taxe d'effet équivalant à un droit de douane parce qu'elle ne serait pas exigée en raison du passage de la frontière mais correspondrait à une taxe interne qui s'intégrerait dans un système général d'impositions intérieures appréhendant systématiquement des catégories de produits selon des critères objectifs et quelle que soit leur origine.

- 13 Les effets de cette taxe ne seraient ni formellement ni foncièrement discriminatoires puisqu'il n'existerait pas de production nationale identique ou similaire. En effet, la charge supportée par les importations du fait de la redevance litigieuse serait minime.
- 14 Les arachides constitueraient (avec les noix du Brésil) un groupe spécifique de produits qui aurait été déterminé systématiquement et sur base d'un critère objectif, à savoir parce qu'eux seuls font courir un risque particulièrement grave.
- 15 Le gouvernement danois est d'avis que selon la jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt du 3 février 1981, précité, l'article 95 n'interdirait pas aux États membres de frapper les produits importés d'une imposition intérieure lorsqu'il n'y aurait pas de produits indigènes identiques ou similaires ou d'autres productions susceptibles d'être protégées. Dans un tel cas, l'imposition serait «de bonne foi» puisque le système de paiement choisi aurait été le même s'il y avait eu une production danoise d'arachides.
- 16 En outre, le gouvernement danois soutient que le système choisi pour les produits en cause correspondrait à un principe législatif général appliqué au Danemark, qui serait en vigueur au Danemark depuis 1950 et aurait été appliqué à une série de produits alimentaires, importés ou indigènes, ainsi qu'aux aliments pour les animaux.
- 17 Il appartiendrait en principe aux autorités nationales de choisir, sur la base des considérations politiques, si les frais de contrôles sanitaires doivent être supportés par la collectivité ou par les consommateurs. Le fait que la protection de la santé relève des autorités publiques n'impliquerait pas que les frais liés aux contrôles soient nécessairement pris en charge par le Trésor public.
- 18 Selon une jurisprudence constante de la Cour, toute charge pécuniaire, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises en raison du fait qu'elles franchissent la frontière, lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, constitue une taxe d'effet équivalent au sens des articles 9, 12, 13 et 16 du traité, alors même qu'elle ne serait pas perçue au profit de l'État.

- 19 Il n'en est autrement que si la charge en question constitue la rémunération d'un service effectivement rendu à l'importateur, d'un montant proportionné audit service ou si elle relève d'un système général de redevances intérieures appréhendant systématiquement, selon les mêmes critères, les produits nationaux et les produits importés ou exportés.
- 20 Le gouvernement danois a admis au cours de la procédure que la redevance en cause ne revêt pas le caractère de contrepartie d'un service rendu à l'importateur. Il a soutenu, par contre, qu'il s'agit d'une charge relevant d'un système général d'impositions intérieures.
- 21 A cet égard, il y a lieu d'observer que, selon la jurisprudence constante de la Cour, une charge à l'importation ne constitue une imposition intérieure, qui relève de l'article 95, que si elle fait partie d'un système général appréhendant systématiquement des catégories de produits selon des critères objectifs appliqués indépendamment de l'origine des produits.
- 22 Certes, la Cour a reconnu, comme le gouvernement danois le souligne à juste titre, qu'une charge qui frappe un produit importé d'un autre État membre, alors même qu'il n'existe pas de produit national identique ou similaire, ne constitue pas de ce seul fait une taxe d'effet équivalent, et peut constituer une imposition intérieure au sens de l'article 95 du traité si elle répond aux conditions susmentionnées.
- 23 Toutefois, l'examen des faits présentés à la Cour par le gouvernement danois à l'appui de sa thèse en faveur d'une application de l'article 95, ne permet pas de conclure que la charge en cause appartient à un système général d'impositions intérieures.
- 24 Le gouvernement danois admet en effet que le groupe de produits qui est frappé par la redevance litigieuse et qui est déterminé par le risque de contamination par l'aflatoxine, ne comprend que des arachides et des produits d'arachides ainsi que des noix du Brésil. Un nombre de produits aussi limité ne répond pas à la notion de «catégories entières de produits» (arrêt du 22. 3. 1977, Steinike et Weinlig, 78/76, Recueil p. 595), notion qui implique une plus vaste pluralité de produits déterminés par critères généraux et objectifs.

- 25 En ce qui concerne l'argument du gouvernement danois relatif à l'existence d'un principe législatif général appliqué au Danemark, selon lequel le contrôle sanitaire général est à la charge des contribuables, alors que les frais d'analyse en laboratoire nécessités par des contrôles sanitaires particuliers pour certains produits alimentaires sont à la charge des entreprises concernées, il y a lieu de souligner qu'une distinction entre le contrôle général et des contrôles dits «particuliers» ne constitue pas, en elle-même, un critère suffisamment précis ni surtout objectif pour fonder un système général de redevances intérieures au sens de la jurisprudence citée ci-dessus. Le gouvernement n'a pas démontré que les deux types de contrôles se distinguent l'un de l'autre de manière objective, par exemple en ce qui concerne le procédé technique. De plus, même le contrôle général nécessite dans un certain nombre de cas des analyses en laboratoire similaires à celles faites dans le cadre des contrôles particuliers.
- 26 En ce qui concerne les produits couverts par des arrêtés fondés sur l'article 41 de la loi sur les denrées alimentaires, il ressort du dossier qu'ils sont constitués, d'une part, de produits alimentaires soumis à un contrôle pour vérifier l'adjonction effective de certaines substances nutritives et, d'autre part, de produits considérés comme potentiellement dangereux à cause de certains risques, à savoir les arachides et les noix du Brésil. La différence en ce qui concerne la nature, le caractère et les objectifs des contrôles prévus pour l'un et l'autre de ces deux groupes empêche de considérer les redevances perçues pour les arachides et les noix du Brésil comme relevant du même système que celles perçues pour le contrôle des additifs.
- 27 Il résulte de ce qui précède que le gouvernement danois n'a pas démontré que les conditions d'un système général d'impositions intérieures sont réunies en ce qui concerne la charge en cause.
- 28 Il convient donc de constater que le royaume de Danemark, en appliquant à l'importation des arachides et des produits d'arachides une redevance pour le contrôle sanitaire, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 13 du traité CEE.

Sur les dépens

- 29 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) En appliquant à l'importation des arachides et des produits d'arachides une redevance pour le contrôle sanitaire, le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 9 et 13 du traité CEE.
- 2) La partie défenderesse est condamnée au dépens.

Mertens de Wilmars

Koopmans

Bahlmann

Pescatore

O'Keeffe

Bosco

Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 novembre 1983.

Le greffier
par ordre

H. A. Rühl
administrateur principal

Le président

J. Mertens de Wilmars